

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

que se encontraban en una situación similar, lo que permitió, por tanto, una respuesta flexible e inmediata a una situación en la que la tramitación a título individual era poco práctica y, en última instancia, inviable dadas las inusuales circunstancias. Más allá de la aplicación de la fecha límite para definir el grupo, no se hicieron más distinciones que tuvieran que ver con su condición.

Refuerzo del procedimiento de asilo: En vez de crear un nuevo estatuto o una estructura paralela, la Orden aprovechó los sistemas existentes para beneficiar a un sector más amplio de la población que solicitaba asilo. Esto tuvo la ventaja de reducir el grado en que había que establecer nuevas definiciones y derechos, a la vez que prometía permitir una transición fluida de vuelta al sistema existente tras la eventual relajación de las medidas de emergencia.

Aunque esta solución no esté necesariamente dirigida a todas las situaciones en que se requiere adaptabilidad para tramitar las solicitudes de asilo, sí ofrece un modelo para abordar ciertos tipos de retos. Además, lo hace de una manera que es accesible incluso para los Estados que tal vez no cuenten con los recursos necesarios para aumentar drásticamente la dotación de personal o hacer un despliegue tecnológico que facilite la tramitación de los casos. Por último, el

modelo portugués demuestra que se pueden encontrar soluciones dentro del sistema de asilo existente, sin que sea necesario elaborar nuevos procedimientos o estatutos.

Angela Moore moorea@unhcr.org

Responsable de Protección sénior, Afganistán

Periklis Kortsaris kortsari@unhcr.org

Jefe de la Sección de DCR, División de Protección Internacional

ACNUR www.unhcr.org

Los autores desearían agradecer en especial a Filipe Doutel, responsable jurídico y de promoción del Servicio Jesuita a Refugiados-Portugal, Mónica Farinha, presidenta del Consejo Portugués para los Refugiados, y Marina Portugal, jefa del Departamento de Asilo y Refugiados, SEF, por su ayuda para redactar este artículo. Las opiniones expresadas en el presente artículo son las de los autores y no representan necesariamente las de ACNUR.

1. Pacto Mundial sobre los Refugiados, párrafo 62 www.unhcr.org/5c658aed4.pdf

2. Orden n° 3683-B/2020, 27 de marzo de 2020 bit.ly/2UuBFPxB

3. SchengenvisaInfo news "Portugal Grants Migrants and Asylum Seekers Full Citizenship Rights During COVID-19 Outbreak", 2 de abril de 2020 bit.ly/Portugal-grants-asylum-rights-2April2020

4. Nótese, sin embargo, que los no ciudadanos que ya se encuentran en el país en situación irregular pueden acceder a los servicios nacionales de salud si son capaces de demostrar (mediante documentación expedida por sus autoridades locales) que llevan en la zona 90 días. Orden n° 25360/2001 (serie 2ª).

El asilo bajo presión en Perú: el impacto de la crisis venezolana y la COVID-19

Paula Camino y Uber López Montreuil

La continua crisis en Venezuela ha generado un aumento significativo de las solicitudes de asilo en el vecino Perú. Esto ha excedido la capacidad del Gobierno para responder adecuadamente y de manera oportuna, dificultades que se ven exacerbadas por la pandemia de la COVID-19.

Al principio de la crisis migratoria de Venezuela, Perú fue uno de los pocos Estados que implementó políticas para facilitar la entrada y la estancia legales. Con la introducción en 2018 del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) se permitió a miles de venezolanos regularizar su estatus migratorio. Este permiso ofreció una forma complementaria de protección y ayudó a agilizar el proceso migratorio legal.

Sin embargo, debido al rápido aumento de las llegadas (482 571 solicitudes de asilo presentadas, en 2019, en comparación con 192 000, en 2018, y 34 167, en 2017) y a los problemas estructurales que se están experimentando en Perú, el sentimiento general de solidaridad con los venezolanos pronto se convirtió en rechazo. Un análisis realizado por Oxfam en 2019 reveló que alrededor del 70 % de la población de Perú,

Ecuador y Colombia apoyaría un control migratorio más estricto, mientras que el 64,3 % de los peruanos creen que los migrantes "se beneficiarían" mucho más de lo que aportan".

Este creciente rechazo hacia la población venezolana fue secundado por el Gobierno mediante la implementación de una serie de medidas diseñadas para frenar su entrada en el país. Las medidas adoptadas fueron las siguientes: a) suspender la expedición de permisos temporales de residencia; b) la introducción del requisito de llevar pasaporte para cualquiera que entre en Perú; y c) la introducción de un visado humanitario estrictamente controlado. El acceso a este visado es muy limitado, ya que requiere que los solicitantes presenten documentos que son difíciles de conseguir en las condiciones actuales, como un certificado de antecedentes penales debidamente formalizado y legalizado o un pasaporte en sí. Estas barreras provocaron un repentino aumento de las solicitudes de asilo, ya que, para muchos refugiados, se convirtió en la única manera de entrar legalmente en Perú.

Dificultades en el proceso de DCR

La Ley del Refugiado de Perú (Ley 27891) prevé un proceso de reconocimiento rápido que debería durar solo 60 días. Este comprende la presentación de una solicitud de asilo, una entrevista, su evaluación por parte de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) del Gobierno, y luego la aprobación o denegación de la solicitud de asilo.

Al principio bastaba con presentar una solicitud de asilo para entrar en Perú. Sin embargo, se han establecido más fases y criterios con el fin de limitar la entrada de migrantes venezolanos. Uno de ellos es el cribado previo que se realiza en la frontera de Perú con Ecuador. Según las autoridades peruanas, una vez presentada la solicitud de asilo, los solicitantes son entrevistados por el personal de la CEPR en la frontera. Sus expedientes se envían entonces a través de WhatsApp² a su oficina en Lima, donde se decide si se permite o no al solicitante entrar en el país para continuar con el proceso de reconocimiento. Esta evaluación previa dura de 30 a 70 días, durante los cuales el solicitante debe esperar en la frontera (sin ningún acceso a servicios básicos).

El proceso de DCR se ha convertido en una barrera efectiva para la entrada de migrantes venezolanos a Perú. Entre junio y diciembre de 2019, solo se permitió la entrada al país al 13 % de los solicitantes de asilo. Esto deja al 87 %

restante en un estado de vulnerabilidad, sin poder entrar en Perú y, en la mayoría de los casos, sin capacidad de regresar legalmente a Ecuador, ya que no se les permite volver a entrar (sin documentación) una vez pasadas más de 48 horas. La creación de este tipo de barreras burocráticas es incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. Al amparo de ambos marcos jurídicos, todos los procedimientos de inmigración deben cumplir con las debidas garantías procesales; si se utiliza un mecanismo *ad hoc*, no hay manera de garantizar que la evaluación previa cumpla con los estándares legales internacionales, ya que no existe un procedimiento para apelar el fallo que les permite o deniega la entrada al país. Además, la evaluación previa hace caso omiso del principio internacional de no devolución en virtud del cual un solicitante de asilo no puede ser rechazado en la frontera o expulsado de un Estado sin un análisis adecuado de su solicitud de asilo. En el mismo sentido, ACNUR estableció en su Conclusión nº 8 que los Estados deben permitir que los solicitantes de asilo permanezcan en el territorio durante todo el procedimiento de determinación. Nos parece evidente que este proceso de evaluación previa, que carece de normas claras y que dura hasta 70 días, durante los cuales se deniega al solicitante la entrada al Estado y a los servicios que este ofrece, es abiertamente contrario a este principio.

Después de pasar la evaluación previa, los solicitantes se enfrentan a una larga espera adicional; debido al número de personas involucradas y a la falta de recursos de la CEPR, el periodo de evaluación de 60 días puede durar hasta un par de años (ya que, según empleados anónimos de esta entidad, a mediados de 2019 en sus agendas había entrevistas programadas para el año 2021, es decir, dos años después).

La ralentización del proceso de DCR también tiene unas repercusiones extremadamente negativas en lo que respecta al acceso a los servicios básicos para la supervivencia. Como parte integrante del mismo, los solicitantes tienen derecho a recibir un Carné de Solicitante de Refugio que les permite trabajar y acceder a los servicios públicos en el periodo intermedio. Sin embargo, como dicho carné solo puede obtenerse una vez que se haya pasado por la entrevista oficial con la CEPR en Lima, la mayoría de los solicitantes no lo pueden conseguir.

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

El impacto de la COVID-19

Las dificultades para acceder a los servicios básicos se han visto peligrosamente exacerbadas por la COVID-19. En marzo de 2020, el 60 % de las personas entrevistadas por ACNUR en Perú manifestaron que tenían dificultades para satisfacer sus necesidades básicas y, desde mayo, el Grupo de Trabajo sobre Refugio y Migración (GTRM), encargado de poner en marcha la Plataforma de Coordinación de la R4V para Refugiados y Migrantes de Venezuela en el Perú, ha denunciado continuamente el aumento³ del riesgo a sufrir desahucios, inseguridad alimentaria y vulnerabilidad económica entre los refugiados.

Para combatir la propagación de la COVID-19, el Gobierno peruano clausuró la mayoría de las actividades económicas del país. Para compensar a la población por el impacto de estas restricciones, instauró medidas para garantizar la continuidad de los salarios y de los contratos de trabajo, y estableció el pago de ayudas de emergencia para las familias que se encontraban en situación de pobreza. Sin embargo, lo primero solo beneficia a las personas que tienen un empleo en el que estén dadas de alta, mientras que lo segundo beneficia únicamente a los que consten en determinados registros oficiales de ingresos. El 88 % de los solicitantes de asilo carecen de contrato de trabajo, precisamente porque no tienen acceso a los documentos de identidad necesarios para asegurarse un empleo formal. Así pues, en la práctica, el cierre de las actividades económicas supuso la eliminación de toda generación de ingresos para refugiados y solicitantes de asilo, sin posibilidad de acceder a ayudas económicas relacionadas con el empleo.

Al mismo tiempo, para acceder a las ayudas económicas de emergencia, una familia debe estar inscrita⁴ en el SISFOH. La inscripción es un laborioso proceso burocrático para el que se requiere disponer de un Documento Nacional de Identidad o Tarjeta de Inmigración, y pasar por una inspección del hogar. La inmensa mayoría de las familias refugiadas no están inscritas, bien porque no han podido acceder al proceso de inscripción o porque carecen de la documentación necesaria. En marzo de 2020, la vigilancia de las actividades de protección llevada a cabo por ACNUR mostró que menos del 1 % de los migrantes disponían de un hogar propio, lo que evidentemente hace

que el proceso de inspección de la casa sea imposible en la inmensa mayoría de los casos.

El Gobierno peruano ordenó que cualquier persona con síntomas o un caso confirmado de COVID-19 debía tener acceso a la atención médica independientemente de su nacionalidad, estatus o condición migratoria. Sin embargo, parece que algunos hospitales han exigido a los pacientes que presenten un Documento Nacional de Identidad para poder ser atendidos.

Oportunidades para la mejora

Con el apoyo de la ONU y del sector privado, a finales de mayo de 2020, el Gobierno había distribuido alimentos entre 5000 familias⁵ de refugiados y migrantes. Paralelamente, a través del GTRM, se han distribuido 2,5 millones de dólares estadounidenses entre más de 53 000 refugiados y migrantes en Perú, siendo la distribución total prevista⁶ de 5,7 millones de dólares. Sin embargo, estas medidas de alivio a corto plazo no resuelven el problema sistémico al que se enfrentan los solicitantes de asilo en Perú: es un sistema de respuesta improvisado e ineficiente que no asegura el acceso a las garantías mínimas.

En primer lugar, Perú necesita invertir en un mecanismo rápido y eficiente de emisión de documentación para reconocer a los solicitantes de asilo como tales. Los carnés de solicitante de asilo deberían entregarse en el momento en que el solicitante entra al país, en vez de estar condicionados a la entrevista oficial de la CEPR.

En segundo lugar, el Estado debe garantizar que el proceso de DCR cumpla con la legislación peruana y con los estándares internacionales, y que no se introduzcan medidas *ad hoc*.

En tercer lugar, frente a las presiones sobre el sistema de asilo del país, sería ideal (aunque potencialmente costoso a nivel político) que el Gobierno pudiera aplicar un reconocimiento grupal o *prima facie* para los solicitantes de asilo de Venezuela. Tanto ACNUR (en repetidas ocasiones) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 21 han respaldado esta posibilidad. Hacerlo aceleraría la integración de los refugiados en la sociedad, ya que la CEPR evalúa solicitudes relacionadas con diferentes situaciones. Durante este proceso, las personas que dispusieran de la documentación requerida podrían acceder al empleo y a los servicios públicos de los que carecen actualmente.

En cuarto y último lugar, ante la actual pandemia, el Estado debería establecer

medidas de protección que incluyeran a los refugiados y a los solicitantes de asilo. Una medida constructiva sería establecer un sistema específico mediante el cual las instituciones públicas hicieran entrega de ayudas económicas de emergencia en vez de dejar que sean las ONG quienes asuman la carga de prestar asistencia. Esto también podría brindar al Estado la oportunidad de elaborar un registro actualizado y preciso de su población refugiada. Estas medidas no pueden adoptarse de la noche a la mañana, pero es hora de iniciar una acción efectiva que ponga fin a la larga espera de los venezolanos para obtener el reconocimiento y el acceso a sus derechos.

Paula Camino Morgado pcamino@pucp.edu.pe
Asistente de Docencia, Facultad de Derecho de la PUCP <http://facultad.pucp.edu.pe/derecho/en>

Uber López Montreuil ulopez@bullardabogados.pe
Asistente de Docencia, Facultad de Derecho de la PUCP; asociado, Bullard Falla Ezcurra
www.bullardabogados.pe

1. Oxfam Internacional (2019) *Sí, pero no aquí: Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú* www.oxfam.org/es/informes/si-pero-no-aqui
2. No hemos conseguido acceder a información acerca de los protocolos de protección de datos en este proceso.
3. Plataforma de Coordinación de la R4V para Refugiados y Migrantes de Venezuela en el Perú bit.ly/3dIFhLS
4. Sistema de Focalización de Hogares
5. Centro de Información de las Naciones Unidas en Perú (abril de 2020) "Perú y la ONU se alían para ayudar a los refugiados y migrantes venezolanos afectados por el coronavirus" bit.ly/3jPxUFb
6. GTRM/R4V (2020) "Respuesta COVID-19" (a 23 de junio de 2020) bit.ly/2Z6pAsv

La adaptabilidad institucional en tiempos de la COVID-19

Elise Currie-Roberts y Sarah-Jane Savage

La capacidad de un sistema de asilo para adaptar sus procesos es importante y desempeña un papel clave para garantizar la sostenibilidad a lo largo del tiempo. Sin embargo, la adaptación nunca debe hacerse a expensas de otros elementos vitales de un sistema de asilo fuerte y justo.

En el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018, se puso de relieve que la identificación de las necesidades de protección internacional es un "área que necesita apoyo" y, posteriormente, se estableció un Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo¹. El objetivo de este mecanismo es fortalecer aquellos aspectos de los sistemas nacionales de asilo que garanticen su equidad, eficiencia, adaptabilidad e integridad². Si bien en los debates acerca del procedimiento óptimo de determinación de la condición de refugiado (DCR) se suele hacer referencia a los conceptos de "justo" y "eficiente", la "adaptabilidad" se define con menor claridad y amplitud.

En una institución adaptable se hacen preparativos para adaptarse a los cambios previstos en entornos externos e internos, en lugar de reaccionar a los factores externos introduciendo cambios ad hoc. Para garantizar que la adaptación sea sostenible, una institución adaptable cuenta con sistemas para evaluar las repercusiones positivas y negativas de cualquier cambio y, al mismo tiempo, asegurar que se realizan mejoras continuas. Si aplicamos este enfoque al contexto de la DCR, una institución dedicada a ella que sea

adaptable será la que valore la innovación (y, por lo tanto, invierta en ella cuando planifica de cara a futuros supuestos) y busque la continua mejora de los procesos existentes garantizando que cualquier cambio fomente la equidad, la eficiencia o la integridad del sistema.

Adaptaciones pre pandémicas

Las medidas que los Gobiernos de todo el mundo han introducido para proteger la salud pública en respuesta a la pandemia de la COVID-19 han obligado a las autoridades encargadas de gestionar los sistemas de DCR a tomar una dura decisión: cambiar su forma de actuar o dejar de hacerlo por completo.

Antes de la llegada de los recientes retos planteados por la COVID-19, un escenario común al que los sistemas de DCR tuvieron que adaptarse fue en respuesta al creciente número de solicitudes. Como consecuencia, una adaptación habitual ha sido la introducción de diferentes formas de procesar los diversos tipos de casos. Por ejemplo, ante el aumento de las llegadas o las llegadas masivas, varios países africanos como Kenia, Uganda y Etiopía frecuentemente han aplicado el reconocimiento